

Vergaderjaar 2000–2001

27 274

Voorstel van wet van de leden Bussemaker, Schimmel en Van Gent tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van een klachtrecht voor de individuele werknemer

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 oktober 2000 en de reactie van de indiener d.d. 14 februari 2001, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 11 september 2000, heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Bussemaker, Schimmel en Van Gent tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van een klachtrecht voor de individuele werknemer, met memorie van toelichting.

Het initiatiefvoorstel strekt ertoe in het Burgerlijk Wetboek (BW) op te nemen het recht van de individuele werknemer om bij zijn werkgever een schriftelijke klacht in te dienen die verband houdt met de persoonlijke arbeidssituatie van die werknemer. Bovendien dient de werkgever een klachtenregeling op te stellen indien hij al verplicht is een ondernemingsraad in te stellen. Voor de werknemer is voorzien in ontslagbescherming en benadelingsbescherming. Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Onbedoelde gevolgen

Het voorgestelde wettelijk klachtrecht is te plaatsen tussen enerzijds de immer aanwezige mogelijkheid om op een bij de omstandigheden passende wijze te klagen of bezwaar te maken bij de werkgever en anderzijds de gang naar de rechter of een externe klachtencommissie. In de memorie van toelichting wordt het voorgestelde formele klachtrecht vooral afgezet tegen het alternatief van een gang naar de rechter of een externe instantie. Het klachtrecht werkt dan minder escalerend, leidt tot minder spanning en kan een bevredigende oplossing naderbij brengen. Ten opzichte van de vrijblijvende en vormvrije mogelijkheid om te klagen, lijkt het formele klachtrecht op al deze punten echter ongunstiger. Niet ondenkbaar is dat met het wettelijk vastleggen van een klachtrecht de formele klachtenprocedure voor een deel in de plaats komt van de nu gehanteerde informele benadering. Ook is niet ondenkbaar dat de informele klachten door de werkgever in een voor de werknemer minder gunstig licht worden gezien als er een sluitstuk is in de vorm van een formeel klachtrecht, waarvan de resultaten een rol kunnen spelen in een rechtszaak.¹ De Raad adviseert om in de toelichting aandacht te schenken aan negatieve effecten als hiervoor bedoeld die verbonden kunnen zijn aan formalisering van de indiening en behandeling van klachten.

¹ Zie de memorie van toelichting, paragraaf 4, slotalinea.

1. De Raad van State acht het niet ondenkbaar dat met het wettelijk vastleggen van een klachtrecht de formele klachtenprocedure in de plaats komt van de vrijblijvende en vormvrije mogelijkheid om te klagen. Ook acht zij het niet ondenkbaar dat de informele klachten door de werkgever in een voor de werknemer minder gunstig licht worden gezien als er een sluitstuk is in de vorm van een formeel klachtrecht, waarvan de resultaten een rol kunnen spelen in een rechtszaak.

De indieners delen deze angst niet. Zij achten de mogelijke negatieve effecten van een formeel klachtrecht op informele uiting van klachten klein. Een formeel klachtrecht zal vooral gebruikt worden waar niet al een cultuur bestaat waarin problemen in een open arbeidscultuur besproken worden. Op zijn beurt kan een klachtenregeling wel bijdragen tot een open houding in bedrijven waarin klachten gemakkelijk besproken kunnen worden. De indieners zijn voorts van mening dat het toekennen van een formeel klachtrecht een principiële zaak is. Zij zien het als een grondrecht voor werknemers dat de ontplooiing en bescherming van de individuele werknemer waarborgt. Dat sluit een informele wijze van klagen niet uit, maar kan daar, om genoemde principiële redenen, ook niet voor in de plaats komen. De indieners zijn niet in waarom een werkgever informele klachten in een minder gunstig daglicht zal bezien wanneer ze betrokken kunnen worden in een rechtszaak. De indieners willen met het formele klachtrecht de gang naar de rechter juist verminderen. Tussen een informele klachtenuiting en een rechtszaak zal in voorkomende gevallen dan een formele klachtenbehandeling plaatsvinden. Het feit dat e.e.a. betrokken kan worden in een rechtszaak zal voor de werkgever een extra stimulans zijn om zorgvuldigheid betrachten.

De indieners kennen geen onderzoek waarin de vermoedens van de Raad van State geuit worden. Ook de Raad van State geeft daarvoor zelf geen verwijzingen.

2. Klachtenregeling

In het achtste lid van het voorgestelde artikel¹ is de plicht voor de werkgever opgenomen om een klachtenregeling op te stellen. Deze plicht geldt alleen voor de werkgever die op grond van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) verplicht is om een ondernemingsraad in te stellen. In zijn advies van oktober 1981 betreffende het klachtrecht van individuele medewerkers, was de Sociaal-Economische Raad (SER) verdeeld over de wenselijkheid van het aan de werkgever opleggen van de plicht tot het in overleg met de ondernemingsraad maken van een klachtenregeling. Een deel van de SER was van mening dat een en ander ertoe zou kunnen leiden dat een geschil over redelijkheid van een voorgestelde regeling zou worden voorgelegd aan de bedrijfscommissie. De bedrijfscommissie zou zo nodig zelf een klachtenregeling vast moeten kunnen stellen. Dit werd ongewenst geacht omdat een klachtenregeling bij voorkeur zeer bedrijfsspecifiek zou moeten zijn.

In de WOR zoals die nu luidt, kunnen vergelijkbare problemen optreden. Als de werkgever en de ondernemingsraad het niet eens worden over een door de werkgever voorgestelde klachtenregeling, kan de werkgever vervangende instemming vragen van de kantonrechter. Voorafgaand aan de behandeling door de kantonrechter dient de bedrijfscommissie te worden ingeschakeld. De bedrijfscommissie zal in eerste instantie proberen te bemiddelen. In het uiterste geval zal de bedrijfscommissie een advies uitbrengen (artikel 36, derde lid, WOR). Bij dit advies, dat in veel gevallen door de kantonrechter zal worden overgenomen, gelden dezelfde nadelen als de SER in 1981 reeds signaleerde. De Raad beveelt aan in de toelichting aandacht te besteden aan de praktische gevolgen van het voorgestelde, hiervoor bedoelde achtste lid.

2. De indieners achten het van belang dat een verdere uitwerking van het klachtrecht rekening houdt met de bedrijfsspecifieke situatie. Vandaar dat zij de uitwerking overlaten aan de werkgever en de ondernemingsraad. De door de Raad beschreven procedure geldt alleen als de werkgever en de ondernemingsraad onverhoopt niet tot een regeling kunnen komen. Het feit dat in dat geval de bedrijfscommissie en kantonrechter ingeschakeld kunnen worden, zal voor beide partijen extra reden vormen in een eerder stadium te proberen tot overeenstemming te komen.

Mocht dit onverhoopt niet gebeuren dan zal, zoals de Raad ook stelt, de bedrijfscommissie in eerste instantie proberen te bemiddelen. Daarbij kan wel degelijk rekening worden gehouden met bedrijfsspecifieke omstandigheden.

¹ Boek 7 BW, artikel 657, achtste lid.

De bedrijfscommissie mag worden geacht, na de ondernemingsraad, het best op de hoogte te zijn van bedrijfsspecifieke kenmerken. Mocht ook de bemiddeling mislukken, dan zal de bedrijfscommissie een advies uitbrengen. In dat geval is geen beter denkbare optie mogelijk. Deze procedure wordt toegepast in alle gevallen er sprake is van een conflict tussen werkgever en ondernemingsraad. Het ligt daarom voor de hand die weg ook hier te volgen.

3. Ontslagbescherming

Voorgesteld wordt om één nieuw artikel (artikel 657) op te nemen in afdeling 6 van titel 10 van Boek 7 BW. Afdeling 6 is getiteld: enkele bijzondere verplichtingen van de werkgever. In het voorgestelde zesde lid van artikel 657 is bepaald dat de werkgever de arbeidsovereenkomst niet kan beëindigen wegens de omstandigheid dat de werknemer een klacht heeft ingediend. Deze bepaling komt overeen met de ontslagbeschermingsbepalingen die betrekking hebben op werknemers die lid zijn van de ondernemingsraad, werknemers die vergaderingen bijwonen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en werknemers die een beroep doen op het recht op ouderschapsverlof. Genoemde en de meeste andere ontslagbeschermingsbepalingen zijn opgenomen in artikel 670 Boek 7 BW.

Volgens de Raad verdient het de voorkeur om de ontslagbescherming van werknemers die een klacht hebben ingediend eveneens in dit artikel 670 te regelen.

3. De indieners delen de overwegingen van de Raad de ontslagbescherming onder te brengen in artikel 670 Boek 7 BW. De indieners zullen op dit onderdeel gevolg geven aan het advies van de Raad.

4. De reactie van de werkgever

In de toelichting op artikel 657, derde lid, Boek 7 BW, benadrukken de indieners van het initiatiefvoorstel het belang van een schriftelijke beantwoording door de werkgever van werknemersklachten en gaan zij ervan uit dat dit derde lid daar reeds in voorziet. De in dit derde lid opgenomen aanduiding «De werkgever reageert met redenen omkleed» noodzaakt echter niet tot een schriftelijke reactie op een klacht. De Raad adviseert in dit derde lid alsnog vast te leggen dat de werkgever schriftelijk op een klacht reageert.

4. De indieners bedoelen, zoals ook uit de memorie van toelichting blijkt, dat de werkgever met redenen omkleed een schriftelijke reactie geeft. Zij zullen het wetsvoorstel in overeenstemming brengen met de memorie van toelichting en daartoe op dit punt het wetsvoorstel aanpassen.

Tot slot merken de indieners op dat ze nog een wijziging aanbrengen in de wet, die los staat van het advies van de Raad van State. Het achtste lid van artikel 657 wordt gewijzigd door aan te geven dat de werkgever die krachtens de wet op de ondernemingsraden een ondernemingsraad heeft ingesteld, een regeling opstelt voor de behandeling van klachten. Op deze manier worden ook ondernemingsraden betrokken die vrijwillig zijn ingesteld bij bedrijven met minder dan 50 werknemers.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
J.A.E. van der Does*

Bussemaker
Schimmel
Van Gent